



Bruno Pereira Marques,
*e-GEO: Centro de Estudos de Geografia e
Planeamento Regional – FCSH – Universidade Nova
de Lisboa* ~ pereira-marques@fcsb.unl.pt

Cátia Madeira,
*CISED Território – Consultores Lda. e Escola
Secundária do Monte da Caparica* ~
catia.madeira@cisedterritorio.com.pt catiamadeira@hotmail.com

Rehabilitación Habitacional en Portugal. Una evaluación de los Programas RECRÍA, REHABITA, RECRIPH y SOLARH JUNIOR- Cidades e Ordenamento do Território

1. Introducción

El encuadramiento de la cuestión de la rehabilitación no es una tarea fácil, pues implica una serie de factores muy diferentes unos de otros. Además de la evolución del concepto en sí mismo, es necesario tener en cuenta las diversas experiencias y acontecimientos internacionales y como estos han alterado significativamente el paisaje (en este caso, en áreas urbanas). Durante muchos siglos hubo la preocupación con la conservación del patrimonio arquitectónico, aunque siempre muy direccionada para los monumentos. Hoy, esta visión no es actual, en la mayoría de los países se reconoce la importancia de la regeneración urbana en todas sus dimensiones (arquitectónica, cultural, social, económica y ambiental).

Fue en finales del siglo XIX, principios del siglo XX que empezó la división entre la ciudad tradicional y la ciudad moderna. Esta ruptura no es más que un intento de adaptar la infraestructura urbana existente a las necesidades de la revolución industrial. El proceso de industrialización ha transformado la escala de las ciudades debido a la migración rural-urbana. La llegada de la población rural a la ciudad llevó a un aumento importante de la población y, en consecuencia, a un crecimiento urbano sin paralelo en la historia de la humanidad.

En los últimos 30 años se han hecho varios esfuerzos para promover la rehabilitación del tejido urbano consolidado. El “descubrimiento” de estos problemas urbanos llevó al surgimiento de diferentes formas de rehabilitación del parque de viviendas, designadamente a través de los siguientes programas - RECRÍA (*Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados* - Decreto-Ley n.º 4 /88, 6 de junio); REHABITA (*Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas* – Decreto-Ley 105/96, de 31 de julio); RECRIPH (*Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal* - Decreto-Ley n.º 106/96, de 31 de julio) y SOLARH (*Programa de Apoio Financeiro Especial Para a Reabilitação de Habitações* – Decreto-Ley n.º 7/ 99, de 8 de enero).

Por estas razones, es esencial en el contexto de las políticas urbanas, evaluar los impactos que estos programas han tenido en el proceso de rehabilitación de la vivienda porque la monitorización de los resultados es fundamental para promover y encontrar soluciones que se adapten a las necesidades de la sociedad contemporánea y futura. Estas soluciones no tienen que ser necesariamente comunes a todas las situaciones, sin embargo, la necesidad es ajustable y flexible de soluciones a cada problema. Esto probablemente requerirá nuevas herramientas para integrar una visión esencialmente estratégica y un componente de gestión más completo. Esto no significa la negación de la obra hecha hasta ahora, es más una cuestión de ajustar y adaptar las prácticas, a la dinámica y tendencias actuales.

El presente trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre las cuestiones antes indicadas buscando, sin embargo, encontrar nuevas maneras de abordar la cuestión de la rehabilitación habitacional. La idea es reflexionar sobre el tema para conseguir resultados más eficientes y adaptados a las necesidades habitacionales.

Portugal llegó con cierto retraso al proceso de rehabilitación y los programas creados en esta área no fueron efectivos en la práctica. Sirvió, sin embargo, para aumentar la conciencia de las poblaciones y de los municipios sobre la importancia de esta cuestión. Sin embargo, los avances que se han registrado requieren la solución de algunas debilidades identificadas. La ineficacia de los programas de rehabilitación están relacionados no sólo con las dificultades administrativas y burocráticas, pero también con la incapacidad de considerar cuestiones tan importantes como las características físicas y de construcción de los hogares, su condición estructural, la viabilidad técnica y económica de las intervenciones y impacto en la calidad de vida y en la mejora de los centros urbanos donde se encuentran. Durante muchos siglos hubo la preocupación con la conservación del patrimonio arquitectónico, aunque siempre muy direccionada para los monumentos. Hoy, esta visión no es actual, en la mayoría de los países se reconoce la importancia de la regeneración urbana en todas sus dimensiones (arquitectónica, cultural, social, económica y ambiental), siendo, incluso, uno de los sectores estratégicos de la economía ya que, en términos porcentuales, este sector representa alrededor de 40% de la actividad de la industria de construcción civil europea, cifra superior a la verificada en Portugal, según Paiva *et al.* (2006: 1). En Portugal, el interés por esta nueva forma de intervenir en la ciudad consolidada empezó en los años 60 pero solo en los 80 surgirán las primeras contribuciones específicas (Programas) en el ámbito de la rehabilitación. «*Alguns destes programas foram pioneiros e tornaram-se objecto de estudo e de referência internacionais como sucedeu em 1985 com o Programa de Reabilitação Urbana (PRU e posteriormente Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD), pela preocupação havida com a participação popular nos processos de planeamento e projectos urbanos*» (Paiva *et al.*, 2006: 2). Sin embargo, Portugal es uno de los pocos países que no tienen una política de rehabilitación efectiva. Se pretende de esa manera, y al igual que ocurre en toda Europa, que la rehabilitación se consolide teniendo en cuenta las condiciones socio-económicas de revitalización del tejido urbano y su sostenibilidad.

2. La Rehabilitación y su trayectoria internacional

El paisaje urbano, el resultado de los cambios económicos y sociales, ha cambiado de manera significativa. Un breve retorno al pasado nos permite comprobar que la ciudad morfológicamente demarcada estaba siendo reemplazada por una urbanización difusa, dispersa, fragmentada, pero sobre todo "incómoda", «*Incómoda, antes de mais, porque custa a perceber, a interpretar, a diagnosticar e a remediar nos seus dualismos e fragmentações (...) porque desafia as formas de governação estabelecidas*» (Portas *et al.*, 2003: 213). Según Álvaro Domingues (2002: 115), este nuevo paisaje urbano se desarrolla a partir de un conjunto de acumulaciones /

transformaciones resultantes de la acción de una variedad de actores con objetivos muy diferentes entre sí. Isabel Guerra afirma que «*a transformação das cidades, das instituições, dos grupos não acontece como fruto de uma varinha mágica*» *ela é, antes de mais, fruto “de um sistema económico-político global” e de um “jogo complexo de dinâmicas movimentadas e induzidas por actores diversificados cujas estratégias, projectos e relações contribuem de forma significativa para estas dinâmicas, engendrando especificidades locais*» (Guerra et al., 1999). Hoy en día, la ciudad es un producto social que refleja los múltiples efectos de la constante reestructuración económica. Las raíces de estas reestructuraciones se encuentran en el curso de dos importantes momentos históricos: la Revolución Industrial y la II Guerra Mundial.

La revolución industrial que se manifestó más tarde en Portugal tuvo un impacto significativo en otros países. Durante el siglo XIX, una serie de factores (disminución de la mortalidad, crecimiento demográfico y mejora de la movilidad) obligó al espacio urbano a adaptar rápidamente sus estructuras a las exigencias de esta era - la era industrial. Los numerosos cambios que fueran suficientes para la aparición de algunas importantes propuestas de planificación urbana. Sin embargo, es importante recordar que en la mayoría de los casos, sólo buscaba «*responder aos problemas que se evidenciam na cidade industrial, centrando-se, fundamentalmente, nas questões habitacionais (dos trabalhadores que afluíam às cidades), nas condições sanitárias e no sistema de circulação e transportes*» (Magalhães, 2000: 5). Así, la ciudad se estaba expandiendo a la vez que creaba en su centro un vacío urbano sucesivamente empobrecido y debilitado económicamente y socialmente. A pesar del abandono progresivo que se votó, estas áreas del centro de la ciudad tuvieron, en algunos casos (pocos), la merecida atención. Desde el siglo XX empezaron a surgir movimientos de capitales hacia estos "vacíos urbanos", que trató de beneficiarse de su centralidad y revertir las tendencias instaladas.

La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) trajo, sin duda, cambios sociales, económicos y políticas que han cambiado de modo repentino la comprensión anterior del mundo. Muchas ciudades europeas fueron parcial o totalmente destruidas, tanto físicamente (en una fase inicial), como al nivel memorial (en la fase siguiente). En 1945, después del término del conflicto militar, son evidentes las necesidades de reconstrucción y la urgencia de producir nuevas viviendas. La resolución de estos problemas ha pasado, en muchos casos, simplemente por la demolición de las zonas urbanas semidestruidas y por la rápida urbanización de los suburbios. Así, por un lado el fenómeno de la Renovación Urbana ganó importancia – alteración de tipología ya existente, a través de la demolición y reemplazo de la misma en conformidad con las nuevas teorías de la arquitectura moderna - por otra parte, la urbanización de los suburbios se consumó sin ninguna preocupación cualitativa.

En este contexto de posguerra el desarrollo urbano entonces abogado trató esencialmente de reconstruir el sistema económico y resolver rápidamente el problema de la vivienda (debido al elevado número de personas sin hogar). El crecimiento económico registrado en los años 40 en los Estados Unidos de América y en los años 50 en toda Europa parecía ser la solución de todos los problemas. Las ciudades europeas se han desarrollado a pasos agigantados a través de la instalación de industrias pesadas que generaban empleo. La existencia de empleo en las grandes ciudades fue fundamental para el crecimiento del éxodo rural. La población comenzó a abandonar las zonas rurales procurando una calidad de vida que pensaban encontrar en las grandes ciudades. Las ciudades, incapaces de responder a esta afluencia de población, se expandirán en dirección a los suburbios originando de este modo un crecimiento a la escala metropolitana nunca antes verificado. Ha habido una proliferación de operaciones inmobiliarias que con fines de lucro, han amenazado los principios de la sostenibilidad. La urbanización de las periferias «*fez-se, obviamente à custa do declínio e desvalorização de certas zonas centrais que sofrem (...) o efeito de um desinvestimento industrial, comercial e imobiliário*» (Guerra et al., 1999: 6).

A finales de los años 60 y principios de los 70 se vivió un período de convulsión y queda cada vez más claro que este creciente progreso no es posible se basado en el consumo de recursos escasos, como el suelo. La conciencia de esta situación estay asociada con el aumento de las preocupaciones ambientales. Desde un punto de vista cultural parece que los resultados obtenidos a través de los procesos de renovación urbana y la expansión suburbana llevaron a una pérdida de identidad de la ciudad y su despoblación. Es en este contexto que la rehabilitación empieza a tener relevancia en el ámbito de las políticas urbanas y habitacionales.

Poco a poco, en toda Europa surgen instrumentos de rehabilitación urbana encuadrados urbanística y normativamente por leyes idénticas a la Ley de Malraux, de 4 de agosto de 1962. La ley francesa fue crucial en el contexto de las políticas urbanas de rehabilitación debido a la preservación y restauración de los conjuntos urbanos con valor arquitectónico o histórico, sobreponiéndose a las anteriores estrategias substitutivas de la renovación urbana. El principio subyacente a la Ley de Malraux permitió salvaguardar importantes áreas urbanas históricas, porque *«após estudos pormenorizados – que envolviam sempre uma negociação entre o poder local e central – delimitavam-se áreas urbanas para cada uma das quais se aplicaria um regulamento específico pormenorizado (...) limitando consideravelmente as possibilidades de construção, demolição ou alteração do edificado e definindo normas para as intervenções a realizar»* (Paiva *et al*, 2006: 17). Las operaciones de rehabilitación urbana – recuperación y beneficiación de áreas degradadas (históricas o no) en sus varias dimensiones (física, social, económica e ambiental) – comenzaron así a suceder a las anteriores operaciones de renovación urbana. Todavía, las experiencias ocurridas en Europa, en el final de los años 60 y durante a los 70, demuestran que en muchos casos, las intervenciones se producirán principalmente en la restauración de los edificios dejando de lado los factores de la realidad socio-económica y cultural. Esta práctica resultó en casos de injusticia social grave, ya que promovía la expulsión sistemática de las poblaciones residentes y su sustitución por nuevos estratos socioeconómicos capaces de responder a la especulación creada por la restauración del edificio¹. La Carta de Ámsterdam (26 de setiembre de 1975) constituye un hito fundamental en este tema ya que es la primera vez que se establecen los principios de la conservación integrada subyacente a la rehabilitación.

Más recientemente, a la escala europea se han definido los objetivos políticos y principios generales en este ámbito. Las ciudades de hoy constitúyense *«como pólos privilegiados de acumulação de recursos estratégicos para o desenvolvimento»* (Portas *et al*, 2003: 220) y poseen un “gigantesco” peso económico. Su importancia es reconocida por todos aquellos que intervén en el territorio e es por eso que las políticas tienden a definir estrategias para el espacio urbano. La Unión Europea consciente de esta realidad, proporciona los fondos a aplicar en programas orientados hacia la rehabilitación, es el caso de la iniciativa JESSICA – *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*. JESSICA es una iniciativa comunitaria que posibilita a los Estados Miembros la utilización de fondos atribuidos en el ámbito de los Fondos Estructurales (FEDER) para la creación de Fondos de Desarrollo Urbano (FDU), destinados a apoyar operaciones sostenibles de rehabilitación. El Banco Europeo de Inversión (BEI) apoya la Iniciativa JESSICA a través de consultoría técnica y mediante la concesión de préstamos a los proyectos.

En resumen, se puede decir que *«as primeiras intervenções na cidade limitaram-se à construção de infra-estruturas urbanas, após a Revolução Industrial, as preocupações centraram-se na construção de habitação e equipamentos, como resposta à procura que até então se verificava (...)»* (Mendes, 1990: 231). Más recientemente hube necesidad de emprender

¹ Fenómeno comúnmente conocido como gentrificación.

una visión sistemática capaz de integrar la habitación en otras áreas y fortalecer su importancia como un elemento clave en la recalificación de las ciudades.

3. La Rehabilitación y su encuadramiento nacional

En Portugal fue en finales del siglo XIX, principios del siglo XX que empezó la división entre la ciudad tradicional y la ciudad moderna. Esta ruptura no es más que un intento de adaptar la infraestructura urbana existente a las necesidades de la revolución industrial. El proceso de industrialización ha transformado la escala de las ciudades debido a la migración rural-urbana². La llegada de la población rural a la ciudad llevó a un aumento importante de la población y, en consecuencia, a un crecimiento urbano sin paralelo hasta entonces. Nótese, sin embargo, que este proceso de crecimiento urbano fue más evidente en Lisboa y Oporto, ya que al nivel nacional, estas fueron las ciudades que recibieron un mayor número de industrias y, en consecuencia, una mayor afluencia de población. Esta realidad ha contribuido a reforzar el papel polarizador que estas ciudades ya habían mostrado. La carga demográfica, inevitablemente, tuvo una expresión negativa en la periferia urbana. La falta de vivienda, la infraestructura y los equipamientos preocupaban los políticos de la época, por lo que, fue creada, a través del Decreto de 13 de enero de 1865, la figura del *Plano Geral de Melhorias*, a elaborar para las dos ciudades anteriormente referidas. Las restantes villas y ciudades tenían la posibilidad de elaborar planos semejantes por solicitud, es decir, su realización era opcional. Sin embargo, la poca sensibilidad en este dominio y la falta de experiencia práctica, significa que ni los planes obligatorios fueran hechos de inmediato.

Con el establecimiento de la República en 1910, fueron adoptadas una serie de opciones que, sobre todo, la promoción de obras públicas. La búsqueda de esta política carecía, sin embargo, de los instrumentos jurídicos adecuados y en condiciones de definir el sistema general de las expropiaciones necesarias para la expansión urbana, construcción de barrios de operarios y mejoramientos por parte del Estado. Es en este contexto que en 1912 surge una ley muy importante – la *Lei dos Solos (Ley de los Suelos)*. Esas fueron las bases para poner en marcha grandes obras públicas, sin embargo, todos estos proyectos previamente anunciados fueran rápidamente remitidos para segundo plan, en primer lugar, debido a la inestabilidad política y social que se hizo sentir en el plano nacional, y en segundo lugar, debido a la crisis económica internacional después de la I Guerra Mundial.

Con el golpe militar de 28 de mayo 1926 Salazar asciende al poder. A su llegada se empezó a tomar un conjunto de medidas que tenían por objeto estabilizar la economía, medidas estas, que llevaran a una estagnación del país. El *Estado Novo* apostó, esencialmente, en el desarrollo de las colonias y, por eso, Portugal presentaba bajos índices de crecimiento económico. Estas dos condiciones (inversión en las colonias y el estancamiento económico del país) llevaron a importantes migraciones en dirección, especialmente a las colonias de África y Brasil. Al mismo tiempo, comenzaron también fuertes corrientes migratorias del interior hacia el litoral, especialmente, en dirección a las grandes ciudades (Lisboa y Oporto). Este fenómeno, obligó a la administración a recurrir a la legislación ya existente (Decreto n.º 4137, de 24 de abril de 1918³) para resolver las necesidades de vivienda⁴ que entretanto fueran surgiendo. La

2 Movimiento designado por éxodo rural.

3 Constituye el primer intento de promover la vivienda social con la proyección de construcción de viviendas asequibles para el reasentamiento de las clases más pobres.

construcción de barrios sociales previstos en este diploma legal no fue de todo suficiente e «o surto da concentração urbana começa contudo a preocupar a administração central e, em 1932, o governo promulga um decreto (Decreto-Lei 21697, de 30 de Setembro) onde faz referência à realização de planos de urbanismo, considerados como «melhoramentos urbanos», responsabilizando a Direcção-Geral de Edifícios e Monumentos Nacionais pelo estabelecimento de programas e sua elaboração» (Mendes, 1990: 165). Para solucionar este problema se adoptó en 1933 otra ley (Decreto-Lei n.º 23053, de 23 de septiembre) que posibilitaba la construcción de viviendas económicas. En 1934, es introducida en la legislación portuguesa la figura de los *Planos Gerais de Urbanização* (PGU – Planes Generales de Urbanización). A pesar de estos avances legislativos, el *Estado Novo* continuó manteniendo su soberanía y ejercer su control total, porque por un lado, las licencias no eran vinculantes para las personas y por el contrario, se basó en la ley de expropiación por utilidad pública para continuar su política de construcción y desarrollo de escuelas y viviendas sociales como forma de autopromoción. En cuanto a los centros históricos se determinó que las intervenciones siguieron centrándose en el monumento como un hecho aislado. En la década siguiente, con las Conmemoraciones del Duplo Centenario de la Fundación de la Nacionalidad (1143) y de la Restauración de Independencia (1640) hubo necesidad de rever la Ley de las Expropiaciones (Decreto-Lei n.º 28797, de 1 de julio de 1938) para garantizarse la realización de grandes obras públicas. Surgieran entonces muchos procesos de adquisición de tierras de grandes dimensiones para la construcción de los proyectos conmemorativos. Así, y en la ausencia de instrumentos de gestión territorial capaces de orientar el crecimiento y desarrollo, «as cidades cresceram pelo somatório de parcelas urbanizadas por particulares e a cidade – jardim, que então proliferava pela Europa, não se aplicou em Portugal, salvo, algumas tentativas modestas de aplicação do modelo nos bairros de casas económicas.» (Mendes, 1990: 166).

En la época, uno de los ministros más emblemáticos y conocidos por su obra durante el *Estado Novo*, fue el Ministro del Fomento – Ingeniero Duarte Pacheco. De hecho, aunque con reducida expresión social y espacial, el conjunto de *Programas de Habitação Social* (entre los cuales se destaca *Casas de Renda Económica* - 1945 y *Casas de Renda Limitada* - 1947) fueran creados por Duarte Pacheco. En 1948, a través de la Ley n.º 2030, de 22 de julio de 1948, fue colocada la cuestión de la renovación urbana. Esta ley dio a la administración la posibilidad de expropiar por utilidad pública y previa también la elaboración de *Planos Gerais de Reconstrução* con el objetivo de encuadrar el financiamiento estatal de las obras de renovación y para que se regulase, por vía administrativa, la desocupación de los edificios y, se necesario, fornecer realojamiento. Aparentemente, esta ley parecía “ideal”, mientras, los propietarios tiraban ventaja de esta ley, ya que a través de la misma era posible requerir “acción de desalojo” lo que posibilitó el constante vaciamiento de los edificios para su demolición y, posteriormente, construcción de un nuevo edificio con rentas más elevadas. Es de este modo evidente que los *Planos Gerais de Reconstrução* no fueran eficaces como instrumentos de gestión territorial. Los problemas estaban lejos de estar resueltos y, sin embargo, las presiones generadas por un constante crecimiento urbano llevó a la aparición de los Anteplanos que, por a través del Decreto-Lei n.º 35931, de 4 de noviembre de 1946, tenían carácter vinculativo. La aprobación de los Anteplanos dio lugar a una disminución de la calidad de los proyectos presentados al contrario de lo que sucedía con los PGU. Los PGU primaban por el cuidado de las áreas centrales, pero, al defendieren la necesidad de que las áreas residenciales de baja densidad debidamente encuadradas contribuyen a un aumento significativo de los precios del suelo y la consiguiente

4 En lo que respecta a la vivienda se sabe que, de acuerdo con la Constitución de la República Portuguesa (con la redacción dada por la Ley Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto - séptima revisión de la Constitución), en el n.º 1 del artículo 65º (Habitación y Urbanismo) «*todos têm o direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e privacidade familiar*». Este derecho, socialmente considerado básico, es reconocido políticamente y por lo tanto el estado es responsable por lo cumplir.

expulsión de los estratos económicamente más débiles hacia fuera de los perímetros urbanos. Fue en los años 40 que se establecieron algunas acciones legales que perpetuadas en el tiempo, han demostrado ser extremadamente graves para la conservación y mantenimiento de los edificios, entre los que destacan la congelación de los alquileres de las propiedades arrendadas.

El final de la década de 40 y el inicio de los años 50 representa una significativa alteración en la política habitacional del Estado debido a las mudanzas de naturaleza económica y social decurrentes de la II Guerra Mundial. Desde los años 50 hubo un aumento de carencias al nivel habitacional y hubo necesidad de abandonar el modelo de viviendas unifamiliares hasta entonces promovido, favoreciendo la construcción de grandes barrios localizados en áreas de expansión y relativamente cercanas de los centros urbanos ya consolidadas. La década de 50 fue caracterizada por un proceso de planificación poco eficaz, de hecho, «*quando ponderamos o número de alojamentos promovidos pelo sector público até 1950 pelo número de famílias residentes, constatamos que apenas no caso de Lisboa, Porto, Setúbal e Faro atingem valores superiores a 1 alojamento por 100 agregados familiares*» (Serra, 2002: 185). El éxodo rural gana cada vez más importancia y, por eso, se prestó especial atención a las dos ciudades más grandes surgiendo, así, el Decreto-Ley n.º 40616, de 28 de mayo de 1956 – *Plano de Melhoramentos para a Cidade do Porto* y el Decreto-Ley n.º 42454, de 18 de agosto de 1959 – *Plano de Construção de Novas Habitações da Cidade de Lisboa*. Así, Lisboa y Oporto avanzan con la concretización de programas habitacionales (a través de regímenes de excepción) mientras que los restantes municipios permanecían reglamentados por la Ley n.º 2030, de 22 de julio de 1948.

Los años 60, en términos prácticos, también no verificaron progresos significativos, por oposición, con la Guerra Colonial muchos recursos financieros fueron desviados para el área de la Defensa, lo que limitó el estímulo al crecimiento económico hasta entonces verificado. Es evidente que los planes de urbanización anteriormente preconizados no fueron suficientes para dar respuesta al crecimiento demográfico y, consecuentemente, urbano que se registró. Teniendo en cuenta esta situación, definióse en 1965, a través del Decreto-Ley n.º 46673, de 29 de noviembre, el *loteamento*⁵ como operación urbanística. El *loteamento*, como operación, permitió la resolución de numerosos problemas habitacionales, mientras, y debido al hecho de que no fueron respetados sus contornos legales, los *loteamentos* resultantes de la división de la propiedad rústica en parcelas sin cualquier tipo de infraestructuras resultaron en una construcción sin calidad y, por veces, sin las mínimas condiciones de habitabilidad. Durante los años 60 empieza, finalmente, a asistirse a un progresivo despertar para una nueva perspectiva de intervención en la ciudad existente. De las prácticas centradas en la protección de los objetos arquitectónicos más o menos aislados, iniciase la transición a otra comprensión de los fenómenos urbanos y empezase a reconocer la importancia de la integración de los aspectos socio-económicos, culturales, ambientales y físicos. En el Congreso sobre Urbanismo realizado en el *Laboratório Nacional de Engenharia Civil* (LNEC), en mayo de 1961, Mário Laginha presentó una comunicación sobre renovación urbana. En esta comunicación el concepto de renovación urbana surge con una nueva forma, aproximándose a lo que se preconizaba ya por toda Europa. En los años siguientes se llevan a cabo eventos igualmente importantes para el desarrollo de esta temática entre los cuales se destaca el Coloquio del Urbanismo, realizado en Funchal en 1969. El problema de la habitación mantúvose al largo de los años llevando el poder central a avanzar en 1969 con el *Fundo de Fomento de Habitação*⁶ (FFH). Con esta institución

5 Es la operación o el resultado de la operación que tiene por objetivo la división de lotes de una o varias propiedades, situadas en zonas urbanas o rurales, para venta o locación simultánea destinada a la construcción de habitación o de establecimientos comerciales o industriales.

6 Decreto-Ley n.º 49033, de 28 de mayo de 1969.

inició una campaña de promoción pública de vivienda, sin embargo, esta promoción fue esencialmente en la periferia de los grandes centros urbanos, contribuyendo a la extensión de estas áreas sin que los municipios puedan intervenir.

En 1970, y en el dominio de las políticas de habitación es importante resaltar la importancia de la Ley de Suelos. La Ley de Suelos⁷ fue fundamental para la mudanza observada en el ámbito de la rehabilitación, en el sentido de tener una política de suelos tendente a disminuir el coste de las tierras para la construcción. Seis años más tarde, la Ley de Suelos fue alterada para que, manteniendo la preocupación de evitar la especulación inmobiliaria, se permitiese solucionar de forma rápida el problema de vivienda. Posteriormente, el Decreto-Ley n.º 561/71, de 17 de diciembre impidió que se procesasen expropiaciones en áreas no inseridas en los PGU. En 1973 el régimen de *loteamento* fue revisto (Decreto-Ley n.º 289/73, de 6 de junio) y con esto las operaciones de *loteamento* pasaron a ser regladas, habiendo posibilidad de definir áreas a recuperar. En este mismo año, materializada por el Decreto-Ley n.º 8/73, de 8 de enero surge aún la figura del Plan de Pormenor de Renovación Urbana (*Plano de Pormenor de Renovação Urbana*) que incumbe a los ayuntamientos y al FFH la elaboración y ejecución de planes que lleven a la renovación de áreas urbanas sobre-ocupadas o con malas condiciones de salubridad.

Pero con la Revolución del 25 de abril de 1974 las circunstancias han cambiado. Esta alteración llevó a la creación de una nueva política de vivienda, dirigida al «*desenvolvimento de um verdadeiro sector público de promoção, para o lançamento concreto das bases de uma política fundiária e urbanística coerentes, e para uma efectiva acção reguladora do estado sobre os processos do mercado habitacional, passassem em larga medida pela ampliação e dinamização dos programas*» e medidas já existentes (Serra, 2002: 213). Una de esas medidas, y talvez la más conocida fue la congelación de los alquileres. Esta medida (ya practicada en Lisboa desde 1943) acabó por negligenciar el necesario mantenimiento del parque alquilado en el momento, el más expresivo. A su vez, la construcción de barrios informales, que eran conocidos en Portugal como «*clandestinos*», fueron objeto de atención, a través de la aprobación del Decreto-Ley n.º 804/76, de 6 de noviembre, que definía el proceso de reconversión y beneficiación de los *loteamentos* clandestinos, en casos técnica y económicamente viables. La Ley de Suelos (Decreto-Ley n.º 794/76, de 5 de noviembre) establece dos importantes figuras: «*Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística*» (ACRRU) y «*Medidas Preventivas*», que tenían como finalidad intervenciones en el patrimonio edificado de zonas históricas de las ciudades, que permitió alargar substancialmente el poder de intervención de los municipios en áreas degradadas, designadamente, en el ámbito de las operaciones de rehabilitación. En finales de la década de 70 fue aún lanzado el *Programa para a Recuperação de Imóveis Degradados* (PRID)⁸ destinado a la creación de líneas de crédito para financiar la recuperación de inmuebles habitacionales degradados.

La década de 80 registra también una multiplicación de conferencias, seminarios y encuentros, onde las políticas de rehabilitación de los centros urbanos y de protección del patrimonio construido fueron tema central. Rápidamente, la cuestión de la rehabilitación pasó a hacer parte de las preocupaciones políticas, para lo que contribuyeron también las acciones internacionales, como por ejemplo, las patrocinadas por el Consejo de Europa. En 1983, el PRID fue relanzado porque los resultados entretanto alcanzados quedaran por detrás del esperado. El relanzamiento del PRID fue asociado a la aprobación del nuevo régimen del alquiler urbano a través de la publicación de la Ley n.º 46/85, de 20 de septiembre. Sin embargo, tres años

7 Materializada por el Decreto-Ley n.º 574/70, de 24 de noviembre.

8 Decreto-Ley n.º 704/76, de 30 de septiembre.

después de su relanzamiento, el grado de progreso se mantuvo por debajo del 50%. El PRID fue la primera experiencia nacional de apoyo sistemático a la rehabilitación de edificios, especialmente, a los edificios situados en los centros históricos onde el avanzado estado de degradación era más evidente. A pesar de las buenas intenciones expresadas en este programa, este se extinguió, hasta el final de la década de 80, por falta de fondos. En su substitución surge, por Despacho 4/SEUH/85, de 22 de enero, el PRU que presenta una filosofía ligeramente diferente porque sugiere una intervención más completa, es decir, el inmóvil aislado ya no es la principal preocupación. En la década de 80, al mismo tiempo que fueran lanzadas las primeras experiencias de planificación en centros históricos, el PRU añadió a este tema una nueva dimensión – «*a política de habitação não pode deixar de considerar a conservação e condições de utilização do parque já construído, a par da produção nova. Esta preocupação justifica-se não só tendo em conta a racional utilização dos recursos mas também tendo em conta os objectivos do bom funcionamento das estruturas urbanas, posto em causa por intervenções e processos de crescimento demasiado grandes ou rápidos, de que não se conhecem à partida todas as consequências, de modo a evitar sempre que possível a ruptura social causada pela alteração inorgânica do ambiente tradicional de vastas populações urbanas*» (FLORES, 1998: 185). Con este programa surgen despachos técnicos (*Gabinetes Técnicos Locais* – GTL) dirigidos para el lanzamiento y gestión de procesos de rehabilitación urbana.

Los GTL tuvieron un papel clave debido a su amplio alcance, desarrollando, *in loco*, los diagnósticos, las propuestas y los planes/proyectos de rehabilitación para las áreas urbanas degradadas; promovían la recuperación de edificios; dirigían la ejecución de los trabajos; definían la gestión financiera del proceso de rehabilitación urbana y solucionaban las cuestiones relacionadas con el realojamiento. La publicación de la Ley n.º 46/85, de 20 de septiembre – más conocida como “Ley del desbloqueo del Alquiler” – fue una importante medida para la mejora de la situación de degradación progresiva del parque habitacional. Los resultados de la implementación del PRU permitirán el reconocimiento de la insuficiencia de la política de rehabilitación edificio a edificio y empezó el necesario encuadramiento de la rehabilitación, en una perspectiva más amplia y urbana, para tal contribuirán también las corrientes internacionales. En 1988, fue creado el PRAUD que substituyó el PRU. Mientras que este programa estaba aún muy relacionado con la cuestión de la política de habitación, no obstante haber referencia a otras temáticas, el PRAUD surge para la recuperación de las áreas ambientalmente degradadas (históricas o no) y para la recuperación del patrimonio construido. PRAUD fue aplicado a áreas de diversos tipos y naturaleza, desde barrios clandestinos y degradados hasta áreas de reconversión industrial. Pero en la práctica se comprobó que fue en las áreas históricas que este programa tuvo una mayor incidencia. PRAUD⁹ estaba orientado para la cadencia de apoyos financieros y técnicos a los Ayuntamientos, para la realización de operaciones de rehabilitación o para acciones de preparación y acompañamiento de las mismas. Este programa contaba también con una financiación parcial por parte del Estado para la realización de obras de rehabilitación de infraestructuras y equipamientos o su inclusión, cuando necesario, y para la realización de estudios y proyectos a desarrollar.

Los principales objetivos del PRU y PRAUD, estaban relacionados con el comienzo de acciones de rehabilitación en los centros históricos y en áreas urbanas degradadas, por equipos pluridisciplinares con sede en la área de intervención que desarrollaran una estrategia capaz de mejorar la cualidad de vida de los residentes en la zona de intervención y incentivar en los propietarios el interés por la rehabilitación de sus inmuebles. Aún en 1988, el PRID fue substituido por el RECRÍA con el objetivo de apoyar a la ejecución de obras de conservación y recuperación

9 La gestión de este programa fue asegurada por la DGOTDU (*Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano*) e por las CCDR (*Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional*) a las cuales se juntó el actual IPPAR (*Instituto Português do Património Arquitectónico*).

de edificios habitacionales degradados, cuya renta tuviese sido objeto de corrección extraordinaria (en el ámbito de la Ley n.º 46/85, de 20 de septiembre).

En el inicio de la década de 90, realizase una nueva reformulación del PRAUD a través del despacho n.º 23/90. El esfuerzo manifestado en este despacho no atingió, mientras, los objetivos pretendidos, porque, «(...) *em termos quantitativos assiste-se, entre 1988 e 1991, 2.ª fase do programa, a um crescente desinteresse no apresentar de candidaturas. Se no primeiro ano estas são em número de 60, este passa para 22 em 1989 e 27 no último ano. A este facto não é alheia a situação de desencanto que, no primeiro ano, adveio de a tão grande número de candidaturas, certamente gerado pela expectativa provocada pelo novo Programa, correspondem somente 13 aprovações, distribuídas equitativamente por todo o país. Tal facto não se alterou nos anos seguintes, a que correspondeu, 13 e 9 selecções*» (Flores, 1998: 193). La década de 90 fue marcada por los efectos de la adhesión de Portugal a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), aún en la década anterior, y al consolidar de la conciencia generalizada (por parte de urbanistas, población y poder político) para la necesidad de protección de los centros urbanos. En verdad, con la entrada en la CEE llegaron a Portugal fondos que permitirán avanzar con la ejecución de operaciones de rehabilitación direccionadas a los centros históricos y no sólo (el ejemplo de la Expo 98, en Lisboa). Durante los años siguientes fueron sucesivamente criados y remodelados programas de incentivo y financiamiento a la realización de obras en edificios privados, con el objetivo de ampliar su ámbito, aumentar las tasas y obras con financiación o cambiar los procedimientos de candidatura. Sin embargo, la adhesión por parte de los propietarios privados a estos programas no han alcanzado los niveles deseados. Pero la problemática de la habitación versus alquiler mantúvose lo que llevó a diferentes formas de intervención entre las cuales se destacan los siguientes programas – RECRÍA (Decreto-Ley n.º 4/88, de 6 de junio); REHABITA (Decreto-Ley n.º 105/96, de 31 de julio); RECRIPH (Decreto-Ley n.º 106/96, de 31 de julio) y SOLARH (Decreto-Ley n.º 7/99, de 8 de enero) que serán, en el capítulo siguiente, objeto de un análisis detallado.

4. La Rehabilitación en el contexto de las políticas públicas: caracterización y evaluación de los programas RECRÍA, REHABITA, RECRIPH, SOLARH

4.1. Breve cuadro jurídico de la rehabilitación

Se entiende por políticas públicas cualquier combinación de los recursos (administrativos, técnicos y financieros) que procuran la concretización de determinado objetivo. La concretización de esos objetivos depende muchas veces de los instrumentos operacionales que las políticas tienen a su disposición (planes, programas, acciones y medida). En este contexto, y teniendo por base el objeto de estudio, podemos identificar dos momentos cruciales de la rehabilitación en relación con sus políticas y programas. Tal como ya fue referido, sólo desde los años 70 es que las preocupaciones relacionadas con la rehabilitación comenzarán a tener relevancia. Desde entonces, poco a poco, las políticas establecidas en Portugal han seguido, aunque con cierto retraso, las tendencias observadas en otros países europeos. Por toda Europa y, en particular a partir de la crisis del petróleo y de las contestaciones sociales contra la expansión urbana desenfrenada que entonces se registraba y que se expresaron en el “derecho a la ciudad” la cuestión de la habitación empezó a ser pensada en una perspectiva no limitada a una respuesta a las carencias de habitación a través de nuevos hogares, pero considerando la rehabilitación.

En Portugal, tras el 25 de abril de 1974, el tema de la vivienda fue una bandera que perdió “fuerza” rápidamente debido a coyuntura económica que dominó Portugal. A pesar del esfuerzo

del Estado en la promoción directa de la habitación, a través del FFH, las dificultades económicas obligaron a la intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial lo que resultó en una reducción del papel del Estado en las políticas de bien estar social. Entre ellos había una menor inversión en viviendas sociales. A pesar del clima de inestabilidad se tomaron medidas destinadas a aliviar, las dificultades del ámbito habitacional agravadas por el desaparecimiento del mercado de alquiler debido a la decisión del congelamiento de las rentas en todo o país. El congelamiento de las rentas fue una medida con reflejos en la disminución (o imposibilidad de aumento) de los rendimientos de los propietarios, que se viran sin capacidad financiera para sufragar los encargos asociados a la realización de obras de conservación ya que, segundo el RGEU, eran de su responsabilidad. Así, hubo un aumento de la degradación de los predios de rendimiento que, en la época, eran la mayoría del parque habitacional. Los efectos perversos de esta medida demostraron la inaptitud política para compatibilizar la resolución de los problemas de orden social con la rentabilidad económica de la explotación de los predios alquilados, capaz de garantizar las condiciones necesarias a las acciones de conservación. En 1985, fue publicada la Ley n.º 46/85, de 20 de septiembre, que permitió la actualización del valor anual de las rentas y una corrección extraordinaria de las rentas fijadas antes de 1980. Pero, estas correcciones, a pesar de porcentualmente elevadas, insidían sobre bases bajas y, por eso, los impactos en los rendimientos de los propietarios, fueran prácticamente insignificantes considerando la diferencia entre el valor de la mayoría de las rentas y los costes de las obras que los edificios necesitaban (ese coste era muy elevado debido al congelamiento prolongado). El problema se mantuvo hasta el presente. La inestabilidad política y el cambio sucesivo de gobiernos han tenido consecuencias desastrosas en el establecimiento de las políticas necesarias en el sector de la rehabilitación y en la modernización y actualización de la legislación conexas. Sin embargo, a pesar de esta inestabilidad, las políticas trazaban objetivos y disponían de instrumentos para la concretización de las mismas, designadamente los programas RECRÍA, REHABITA, RECRIPH y SOLARH, que nos proponemos ahora analizar con alguna profundidad.

4.2. Los programas de financiamiento a la rehabilitación: RECRÍA, REHABITA, RECRIPH y SOLARH

Las primeras operaciones de rehabilitación urbana en Portugal surgen en los años 70 a través del Decreto-Ley n.º 8/73, de 8 de enero. A través de esta legislación estaba previsto que los Ayuntamientos y el entonces FFH promoviesen la realización de planes de reconversión para las áreas manifiestamente degradadas. Tres años más tarde surge el PRID, y en 1988, en un contexto en que los resultados alcanzados por el programa, especialmente en el que respecta al parque habitacional alquilado, eran poco satisfactorios, fue creado el RECRÍA. El RECRÍA se materializa en la concesión de coparticipaciones a fondo perdido, por parte de las administraciones central y local, dirigidas a los «*senhorios dos fogos cuja a renda tivesse sido objecto de correcção extraordinária*» (Ley de las Rentas, de 1985) e a los «*inquilinos dos fogos nas mesmas condições*» cuando los respectivos propietarios no procediesen a las obras necesarias. Casi una década después de la publicación de RECRÍA, fueron lanzados dos otros programas de apoyo a la rehabilitación de edificios, REHABITA y RECRIPH que correspondían a un alargamiento del ámbito de los apoyos a la rehabilitación, procurando colmar situaciones no contempladas en la legislación anterior. Finalmente, fue creado el programa SOLARH que empezó con la necesidad de apoyar pequeñas reparaciones de casas habitadas por personas mayores fuera de las áreas urbanas, siendo posteriormente reformulado con el intuito de promover la rehabilitación del parque habitacional y estimular la colocación en el mercado de numerosos hogares vacantes. Estos últimos cuatro programas fueron, en los últimos años, sin los principales instrumentos de apoyo a la rehabilitación de viviendas, aunque no fueran suficientes para las necesidades. Por eso, es esencial evaluar sus impactos. En los puntos siguientes hacemos una

breve caracterización de los referidos programas así como una breve evaluación de su eficacia. A partir de esta evaluación serán algunos aspectos de los elementos que contribuyen al éxito o al fracaso de los programas.

RECRÍA

El argumento inicial al crear RECRÍA¹⁰ en 1988, consistió en la «*assunção pelo Estado de um custo social resultante do bloqueamento das rendas habitacionais que vigorou durante largos anos*». Así, el objetivo fundamental del RECRÍA fue combatir los efectos perversos de la congelación de los alquileres. Mucho más do que una “ideología” de defensa del alquiler por oposición a la propiedad, esta medida debe ser contextualizado según el propio escenario habitacional, en especial de la ciudad de Lisboa, de los años 80, especialmente el predominio de la vivienda colectiva en régimen de propiedad vertical – edificios vulgarmente llamados de “predios de rendimento”. RECRÍA procura financiar la ejecución de las obras de conservación y beneficiación que permitan la recuperación de hogares y inmuebles en estado de degradación, mediante concesión de incentivos del Estado a los municipios. Este programa está destinado a la recuperación de inmuebles de alquiler, consistiendo en una coparticipación a fondo perdido concedida por el *Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana* (IHRU) y por el municipio onde se situa o imóvel. Cabe señalar, que sólo pueden beneficiarse del programa RECRÍA los propietarios de los hogares cuya renta ha sido objeto de corrección extraordinaria, así como los inquilinos y los municipios, que substituyen los propietarios, en la realización de las obras en hogares con rentas susceptibles de aquella corrección. Son reembolsables por RECRÍA¹¹ hogares y partes comunes de predios en que al menos un hogar fue objeto de corrección extraordinaria¹², onde se procedan a obras de beneficiación, que se encuadren en la ley general o local y se sean necesarias para la concesión de licencia. Hasta tres años después de la entrada en vigor del Decreto-Ley n.º 329-C/2000, de 22 de diciembre, pueden también beneficiar de los incentivos las obras de recuperación parcial, reparación o reemplazo de techos o azoteas, desde que exista, una vez más, al menos un hogar con renta susceptible de corrección extraordinaria. Los incentivos no pueden ser concedidos a los propietarios por más de una vez para el mismo inmueble y no son acumulables con otros subsidios, coparticipaciones o bonificaciones concedidos por la Administración¹³. La coparticipación total¹⁴ es suportada en 60% por la administración central (a través del IHRU), 40% por la administración local (a través del respectivo municipio) o 80% por el IHRU y 20% por el municipio en las obras de recuperación parcial, reparación o reemplazo de techos o azoteas. En este contexto, cabe también señalar que el Decreto-Ley n.º 329-C/2000 ha permitido a los propietarios la posibilidad de recorrieren a un financiamiento para cubrir las obras no coparticipadas por RECRÍA, en las condiciones del régimen de crédito para adquisición de habitación propia, a través del IHRU o de otra institución

10 Decreto-Ley n.º 4/88 de 14 de enero. Presentemente, regulado por el Decreto-Ley n.º 329-C/2000, de 22 de diciembre.

11 El ámbito del RECRÍA fue alargado para que su aplicación fuese al nivel del edificio, con la condición de tener al menos un hogar alquilado (antes el programa estaba dirigido solo a los edificios totalmente alquilados) – Decreto-Ley n.º 420/89, de 30 de noviembre.

12 Ley n.º 46/85, de 20 de septiembre.

13 Excepto en los atribuidos en el ámbito del programa SOLARH, por lo que cualquier ayuda se reducirá proporcionalmente.

14 El valor de la coparticipación puede aumentar en 10%, con la condición que las obras procuren la adecuación de los predios a las medidas cautelares de seguridad contra riegos de incendio en los centros urbanos antiguos.

de crédito autorizada para el efecto. Otro aspecto a salvaguardar es que cuando el municipio substituí los propietarios, en la realización de las obras, puede recurrir préstamos bonificados¹⁵ para financiar el valor de las obras no coparticipadas. Además, el incentivo a la rehabilitación pasó también por la reducción de la tasa del IVA (5%)¹⁶ a la totalidad del coste de la obra en predios recuperados con el apoyo del Estado.

En resumen, RECRÍA es un programa único y exclusivamente orientado para la rehabilitación de hogares alquilados ocupados/edificios (con rentas antiguas), presupongo normalmente edificios en propiedad vertical. Sin embargo, la modificación introducida en el año 2000 vino a reparar la omisión a las viviendas vacantes contantes en el RECRÍA, decurrente de una lógica de apoyo exclusivamente centrada en los alquileres, lo que suponía que os hogares estuviesen ocupados por un arrendatario. Se trata de un cambio de lógica del programa que sigue en la secuencia de la énfasis que empezó a ser colocada en problemas urbanos y habitacionales tales como el declino de la población que vivía en los centros tradicionales de las ciudades y el creciente aumento do número de hogares vagos. Este cambio procura por un lado, la dinamización del mercado de alquiler y, por otro, procura ser un incentivo a la rehabilitación de edificios abandonados en una lógica meramente especulativa. De hecho, sólo con la publicación de los censos de 1991 y 2001, el tema de viviendas vacantes asumió relevancia en el cuadro de las políticas habitacional y urbana. En 2000, RECRÍA procuró tener como objetivo garantizar a los propietarios el retorno, en tiempo útil, de la inversión realizada a través de la fijación de nuevos valores de renta, procurando de este modo incentivar la colocación en el mercado de hogares para alquiler. Cuatro años después del inicio de este programa, en 1992, fueron evidentes desde el principio sus debilidades. RECRÍA, en la fase inicial, tendía a resolver los problemas de pequeño tamaño que, naturalmente, resultó ineficaz. Estos malos resultados se deben al hecho de que, inicialmente, el programa procura proveer los hogares de las condiciones mínimas de habitabilidad, pero aún así, en muchos casos no fue posible cumplir las normas del RGEU. La ejecución del programa también fue limitada por las condiciones relativas al tipo de uso, a los hogares vacantes y mismo en relación a los hogares con posibilidad de coparticipación, estos deberían ser alquilados y tener contratos anteriores a 1980 con una renta que fuera objeto de corrección extraordinaria. Las intervenciones inicialmente llevadas a cabo en casas construidas después del establecimiento del programa RECRÍA, quedaron debajo de las expectativas. Comprobadas las debilidades del programa, en 1992 se procedió a un cambio profundo (Decreto-Ley n.º 197/92, de 22 de septiembre). Comenzó a admitirse la intervención en los edificios que no están bajo el régimen de alquiler urbano; permitióse la aplicación del RECRÍA a todos los hogares que fueran susceptibles de corrección extraordinaria de las rentas; los inquilinos y los municipios tenían ahora la posibilidad de ser candidatos para el programa en substitución de los propietarios.

4.2.2. REHABITA

REHABITA¹⁷, fue creado en 1996, como un programa que se distinguía de los restantes porque su aplicación no se limitaba a un edificio asilado sino que abarca una escala urbanística. Por lo tanto, este programa trata de disminuir de alguna manera la tendencia de las opciones de rehabilitación derivadas de los programas anteriores que se basaban en el carácter unitario de la

15 Encuadrado por el Decreto-Ley n.º 110/85, de 17 de abril.

16 Decreto-Ley n.º 418/99, de 21 de octubre.

17 Decreto-Ley n.º 105/96, de 31 de julio.

misma y que remete la decisión da intervención, para el bien y para el mal, para los particulares (propietarios). REHABITA es un programa de apoyo a operaciones municipales de rehabilitación urbana que deben ser articuladas con la planificación municipal. A tal efecto funciona como una extensión del RECRIA, porque cuando integradas en REHABITA, las obras coparticipables bajo RECRIA tienen un porcentaje adicional, a fondo perdido, de 10%; e como una extensión del *Programa Especial de Realojamento* (PER). El programa tiene como objetivo apoyar la ejecución de obras de conservación, mejora o reconstrucción de edificios residenciales y las operaciones de reubicación temporal o permanente¹⁸ resultantes, dentro de las operaciones municipales para la rehabilitación de centros urbanos históricos han sido declaradas como ACRRU¹⁹ y que tengan PP o reglamentos urbanísticos aprobados. Una vez que REHABITA tiene por objeto prestar apoyo financiero a los municipios en la recuperación de antiguas zonas urbanas, el acceso se concede mediante la firma de acuerdos de cooperación entre la IHRU, los municipios y otras instituciones de crédito autorizadas. Las obras integradas en REHABITA, coparticipadas por RECRIA, acrecí una coparticipación a fondo perdido de 10%, suportadas por IHRU y por los municipios implicados, en las mismas condiciones de RECRIA²⁰. Tal como en RECRIA, cuando el municipio substituye los propietarios, en la realización de las obras, puede recurrir a préstamos bonificados para financiar el valor de las obras no coparticipadas.

Los procesos aprobados en el ámbito del programa REHABITA permitirán naturalmente aumentar no sólo el número de hogares intervenidos, como el valor de las obras y respectiva coparticipación. La porcentaje concedida a fondo perdido, teniendo en cuenta la adhesión de los 5 municipios al programa REHABITA, no ha tenido a nivel nacional grande impacto, pasando de 39,4% para 40% (un aumento de sólo 0,6%). El análisis por distrito muestra que fue el distrito de Lisboa que absorbió el mayor porcentaje de la inversión realizada. A pesar de que la coparticipación concedida por el programa REHABITA fuera mayor de que la concedida por RECRIA, del total de municipios del Continente, sólo 5 establecerán acuerdos de adhesión con la Administración Central. Esta reducida adhesión estaba relacionada con la obligatoriedad legal del municipio tener de declarar la área donde se encuentra el inmóvil como ACRRU, pues tal obligación implica un trabajo riguroso y minucioso en cuanto a las condiciones de habitabilidad.

4.2.3. RECRIPH

O RECRIPH²¹ fue creado en 1996, concomitantemente con las alteraciones al propio RECRIA, y prevé un apoyo financiero a la realización de obras en edificios de propiedad horizontal, pero sólo en la componente de los espacios comunes. El apoyo a las parcelas autónomas, aún que previsto, asume la forma de préstamo bonificado, todavía se puede ver que esta ampliación pequeña y inicial, a la propiedad intenta colmatar, aunque muy tímidamente, la adopción creciente de la propiedad horizontal. RECRIPH procura apoyar financieramente la ejecución de obras de conservación y de beneficiación que permitan la recuperación de inmóviles

¹⁸ En situaciones en las operaciones de rehabilitación y renovación urbana incluyen la construcción o compra de viviendas para realojamiento provisorio o definitivo de agregados familiares, el municipio tendrá que los atribuir en régimen de renta apoyada y a través del régimen de intransmisibilidad previsto en el PER. Para la construcción o adquisición de estos hogares, el municipio puede obtener un reembolso de hasta el 40% de las subvenciones concedidas por IHRU y un financiamiento bonificado hasta 40%, directamente del IHRU o a través de instituciones de crédito.

¹⁹ En los términos del artículo 41 del Decreto-Ley n.º 794/76, de 5 de noviembre.

²⁰ El valor de la comparticipación puede aumentar en 10%, desde que las obras se orienten hacia la adecuación de los edificios a las medidas cautelares para proteger contra los riesgos de incendio en los centros urbanos antiguos.

²¹ Decreto-Ley n.º 106/96, de 31 de julio.

antiguos, constituidos en régimen de propiedad horizontal. Sin embargo, sólo tienen acceso a este régimen las administraciones de condominio y los condóminos de edificios que se han construido hasta la fecha de entrada en vigor del RGEU o después de esa data, los que tengan licencia de utilización emitida hasta 1 de enero de 1970 se componen de un mínimo de 4 fracciones autónomas, y uno podría estar afectando el desempeño de una actividad de comercio o un pequeño hotel. Las coparticipaciones²² a fondo perdido tienen como destino la realización de obras de conservación ordinaria y extraordinaria en las partes comunes de los predios, cuyo valor máximo no puede ser superior a 20% do montante total das obras, siendo 60% suportado por el IHRU y 40% por el municipio. También puede ser concedida por IHRU, u otra institución autorizada para tal fin, un financiamiento bonificado a los condominios, cuyo techo puede ir hasta el valor de las obras no coparticipadas. Los condominios también puede acceder a la financiación en las condiciones de los préstamos subvencionados para el desarrollo de las obras en las fracciones autónomas, a condición de que se verifique alguno de los siguientes requisitos: a) se ha producido una resolución de la Asamblea de Condominios para la ejecución de obras en las partes comunes del edificio; b) ya se han llevado a cabo todas las obras necesarias de conservación ordinaria y extraordinaria, en las partes comunes del predio.

En general, a pesar del bajo número de hogares cubiertos, aprobados y concluidos, hubo una tendencia creciente en la aplicación de este programa que fue interrumpido sólo en 2003²³. En cuanto a la situación de las inversiones es algo similar. Hay, sin embargo, una caída de la inversión en 2002 en lo que respecta a los casos cerrados. De todos modos, a pesar de la aparente tendencia hacia una mayor adherencia al programa, éste parece ser incipiente. La falta de adherencia al programa puede estar relacionado con el exceso de burocracia que regulan el acceso al programa presentado. Esto se traduce finalmente en retiros frecuentes, y, además, el porcentaje del valor de las obras concedidas sin costo no es alentador para los propietarios tengan motivación para normalizar la situación del inmóvil. Por último, es importante señalar que en el país hay muchos municipios que no tienen ni siquiera un parque de viviendas que cumple con las características necesarias para ser un candidato al programa.

4.2.4. SOLARH

En 1999 fue criado el SOLARH²⁴, alterado²⁵ dos años después. Esta modificación hace que sea una especie de “dos en un”, un programa que integra dos lógicas distintas que corresponden a dos preocupaciones sociales y políticas, cuya urgencia de intervención se hace sentir en diferentes momentos. La primera lógica procura, a través de una concesión sin interés, apoyar pequeñas reparaciones de casas habitadas por personas mayores fuera de las áreas urbanas. La segunda, procura crear condiciones que permitan estimular la colocación en el mercado de alquiler numerosos hogares vacantes. Esta dualidad tiene reflejo, de una forma muy evidente, en la alteración del propio nombre por extenso del programa. Así, en su fase inicial, el nombre por extenso del SOLARH fue “*Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação à Habitação*”, y después de 2001, “*Programa de Apoio Financeiro Especial Para a Reabilitação de*

22 Cuando las obras procuran la adecuación del edificio a las disposiciones sobre medidas de precaución de seguridad contra riesgos de incendio en los antiguos centros urbanos, el valor de las coparticipaciones podrá incrementarse en 10%.

23 Esta situación estay intrínsecamente vinculada a la fecha de recogida de los datos.

24 Decreto-Ley n.º 7/99, de 8 de enero.

25 Decreto-Ley n.º 39/2001, de 9 de febrero.

Habitações". Cuando el SOLARH surgió, el principal objetivo fue proporcionar a los propietarios con menos capacidad financiera, con más edad y residentes fuera de las áreas urbanas, un apoyo financiero (préstamo sin juros) destinado a la realización de pequeñas obras de conservación y beneficiación de hogares. La concesión de este apoyo está, entre otros factores, dependiente del régimen de propiedad e del rendimiento del agregado familiar. A pesar de inicialmente ser una iniciativa dirigida a las personas mayores, el factor de edad no tenía cualquier carácter eliminatorio. Esta medida fue muy importante porque permitió por en evidencia que las necesidades de rehabilitación habitacional no eran exclusivo de las áreas urbanas. De tener en cuenta que por primera vez, se refieren también a la cuestión de la propiedad de una manera diferente, ya que se reconoce que esta no es sinónimo de solvencia económica. Esta medida debería tener un impacto realmente significativo en las áreas rurales (porque no presupone alquiler y incluye la propiedad, designadamente de viviendas unifamiliares) hasta entonces desproveídas de cualquier programa de rehabilitación.

El programa de apoyo financiero designado por SOLARH destinase a financiar a través de préstamo, sin interés, a conceder por el IHRU, la realización de obras de conservación ordinaria o extraordinaria e de beneficiación en los siguientes casos: a) en habitación propia permanente de individuos o agregados familiares que cumplan las condiciones previstas en el Decreto-Ley n.º 39/2001, de 9 de febrero; b) en habitaciones vacantes propiedad de los municipios, de las instituciones particulares de solidaridad social, de las personas colectivas de utilidad pública administrativa con fines asistenciales y las cooperativas de habitación y construcción; c) en habitaciones vacantes propiedad de personas singulares. Además de la rehabilitación de viviendas, el SOLARH tiene como objetivo la creación de condiciones que permitan estimular la colocación en el mercado de numerosos fuegos vacantes que son propiedad de las entidades ya referidas, así como de personas singulares que, hasta la publicación de este diploma, no beneficiaban del régimen de apoyo financiero. Se pretendía con esta medida no sólo proporcionar a los propietarios cubiertos los fondos necesarios para restablecer las condiciones mínimas de habitabilidad y la salubridad de las viviendas, así como, estimular el aumento de la oferta de viviendas para alquiler para personas con menores ingresos. Así, las viviendas financiadas en el marco de este programa sólo pueden ser destinadas a la residencia permanente de estos agregados familiares de bajo ingreso o alquiler en régimen de renta apoyada o condicionada. El apoyo financiero que también podrá concederse a las personas y entidades referidas para a realización de obras de conservación ordinaria o extraordinaria y de beneficiación en las partes comunes de predios urbanos en regime de propiedad horizontal. Las obras de conservación y de beneficiación a realizar en habitación propia permanente tienen como condición previa los límites del rendimiento anual bruto. Pueden aplicarse a la realización de obras de conservación y de beneficiación en habitaciones vacantes de que son propietarios personas singulares y titulares de la propiedad plena o del derecho de superficie del predio y de la habitación objeto de las obras a financiar, y que en el predio que integra la habitación o habitaciones a financiar exista, al menos, una habitación con alquiler cuya renta tenga sido objeto, o con la posibilidad, de corrección extraordinaria según la Ley n.º 46/85, de 20 de septiembre. Aunque existan varias condiciones para ser considerada la aprobación de la financiación, cabe sólo mencionar que el importe máximo correspondiente al coste máximo de las obras y que el coste de las obras a realizar no puede superar los 11971,15 euros²⁶.

Aunque en el primero año de aplicación, en 2003, el SOLARH tenía registrado un reducido número de procesos aprobados, en el año siguiente contó con un aumento considerable pasando de 66 para 249 procesos. Relativamente al valor medio de la inversión/préstamo (aprobado y concluido) constatase que no existen variaciones significativas de año para año. El valor medio

²⁶ Conversión para euros del montante estipulado en el n.º 1 del artículo 9 del Decreto-Ley n.º 39/2001. El artículo 9 del referido diploma establece que, el límite máximo de financiación es de 2.400.000 escudos.

del préstamo concedido por la Administración Central rondaba, en media, los 8750€/hogar, en el primero año (1999) y los 11.100€/hogar hasta mediados de 2003. Es curioso verificar que después de la alteración al programa, en 2001, hubo a pesar de todo, una reducción en el número de procesos aprobados. La evolución del número de procesos y respectivas inversiones, en Portugal, por años, demuestra que, a partir de 2000, hubo una estabilización en lo que respecta al número de procesos, registrando una disminución significativa en 2003. Esto se debe al hecho de que los datos se refieren sólo a los primeros cinco meses del año. Otra situación a explicitar es que el número de procesos aprobados no tiene una correspondencia directa con el número de procesos concluidos, lo que según el IHRU, se debe al hecho de que apenas se puede considerar el proceso concluido cuando el préstamo estuviere pago en la totalidad, lo que puede llevar años.

5. Conclusiones

El análisis efectuado a los programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH y SOLARH ha demostrado que, de un modo general, todos los programas están lejos de responder a las necesidades efectivas de rehabilitación. La aplicación de los programas en estudio es, como se puede verificar, insuficiente para invertir el avanzado estado de degradación del parque edificado. Sin embargo, en un futuro próximo a fin de que este tipo de programas puedan observar resultados más satisfactorios, es necesario identificar y comprender los factores que influyen y limitan su aplicación. Del análisis de los programas que parece que los principales obstáculos a su aplicación se agrupan en las cuestiones de naturaleza jurídica/legal; técnica y de comunicación/información/divulgación. En el que respecta a los aspectos jurídicos/legales, el análisis de RECRIA evidencia que las diversas alteraciones legislativas no siempre repercutirán los efectos deseados. Un claro ejemplo es el Decreto-Ley n.º 104/96, de 31 de julio. Con este diploma los municipios pasaron a tener capacidad de acceso al crédito, para que puedan substituirse a los propietarios en la realización de obras, en la parte no coparticipada. Sin embargo, esta medida resultó ser poco atractiva porque la ejecución coercitiva de obras implica que los municipios quedan con varios encargos (reajuste, reparaciones requeridas por los inquilinos después de las intervenciones, entre otros), además, algunos tenían un nivel de deuda elevado y ponían como condición para participar en el programa que los encargos no fueron registrados como deudas. Además, el Decreto-Ley n.º 321-C/2000, de 22 de diciembre, a pesar del posible aumento de los ingresos, contribuyeron a la reducción de las coparticipaciones porque, para efectos de cálculo, el hecho del propietario residir en el edificio y/o la existencia de al menos un hogar vago en el mismo, contribuyeron de forma negativa para el cálculo de las coparticipaciones. Ahora bien, esta situación es común y por lo tanto las condiciones del programa eran poco atractivas. En el análisis del REHABITA se ha verificado que, en el dominio jurídico/legal, el principal obstáculo es la obligación de la zona ser declarada como ACCRU. Esta obligatoriedade acarreta outras condicionantes entre os quais realço a necessidade de um levantamento das características habitacionais e seu estado de conservação, a definição das características socioeconómicas da população residente, bem como a elaboração de um PP, de um PU ou de regulamento urbanístico.

Relativamente a los aspectos jurídicos/legales, en que al RECRIPH dice respecto, el principal obstáculo es la obligatoriedad de los edificios fueran construidos antes de la entrada en vigor del RGEU (*Regulamento Geral das Edificações Urbanas*), o tener licencia de utilización emitida antes de 1970. Este requisito excluye la mayor parte de los edificios en régimen de propiedad horizontal, ya que, aunque construidos antes de 1970, la licencia de utilización de muchos de ellos sólo surgió más tarde. Además, en muchos municipios los edificios en propiedad horizontal son de construcción reciente o poco representativos en términos numéricos. Otro

aspecto que dificulta la aplicación de este programa es el hecho de que requieren que el edificio tenga más de cuatro fracciones y sólo una fracción de la misma puede tener actividad comercial o pequeños hoteles. Este factor es muy limitado porque excluye a muchos edificios en régimen de propiedad horizontal.

Por último, se constató que en los aspectos jurídicos/legales, la aplicación del SOLARH era muy limitada, ya que frecuentemente los registros de la propiedad rural son muy antiguos y no están actualizados. La regularización es demorada y costosa y considerando que el programa privilegia población de edad avanzada, con pocos recursos y bajo nivel de educación, limita su aplicación. Relativamente a los aspectos técnicos se ha constatado que todos los programas en análisis presentan problemas relacionados con: escasez de presupuesto por parte de administración pública, a que se asociaran la grande morosidad en los procesos de candidatura, grande burocracia, señalándose en este caso la inexistencia de contratos de alquiler e/o recibos probativos de pago de las rentas. En las dificultades de intervención hay que destacar las diferencias de criterios entre los municipios, (algunos exigen proyectos otros no lo requieren) y la falta de preparación de los técnicos para estas funciones. De acuerdo con los técnicos del IHRU, los problemas relacionados con la falta de Comunicación/Información/Divulgación son igualmente graves porque contribuyen para el desinterese por la rehabilitación del edificado. En el sector público existían municipios, especialmente en el interior del país, que desconocen los programas y, en el sector privado las bajas rentas, asociadas a la morosidad y a la complejidad de los procesos, dan lugar a la especulación (dejar caer para construir de nuevo) y a la consecuente inercia de rehabilitar. También hay que señalar que la falta de comunicación y aclaración hace que la mayoría de los inquilinos no se sienten satisfechos con las intervenciones (las intervenciones, por veces, no están a la altura de las expectativas creadas).

Es posible concluir que todos los programas presentan una reducida aplicabilidad debido a cuestiones de naturaleza diversa y que reflejan también la diversidad del parque habitacional y la situación socio-económica del país. Sin embargo, este saldo negativo no reduce la importancia de la rehabilitación y se han realizado numerosos esfuerzos para establecer la rehabilitación del tejido urbano, donde la vivienda se incluye como un elemento estratégico para la calidad de vida urbana y para la posición de las ciudades en la competición internacional, sendo entonces necesario primar por un **nuevo paradigma en la política de habitación**. De hecho, a pesar de las limitaciones de los enumerados programas RECRÍA, REHABITA, RECRIPH y SOLARH, han contribuido a la sensibilización de la rehabilitación de viviendas. Sin embargo, el deterioro de la vivienda y los sucesivos intentos de racionalizar el sector del alquiler justifica la aparición de nuevos programas como el *Programa de Financiamento para Acesso à Habitação* (PROHABITA) e el PROREABILITA.

PROHABITA en su primero momento legislativo tiene como objetivo la resolución de situaciones de grave carencia habitacional de agregados familiares en el territorio nacional, estableciendo para este propósito el acceso a la financiación. En un segundo momento, esto también incluye la concesión de apoyos para construcción o rehabilitación de viviendas propias, cuando fueran total o parcialmente destruidas por calamidades, intemperies u otros desastres naturales asegurando, simultáneamente, en caso de realojamiento, los gastos inherentes al mismo. Este programa también permitirá la rehabilitación del parque público que estay en régimen de renta apoyada, que cubre un universo más amplio do que el contemplado en otros programas. Además, apoya también obras de rehabilitación (partes comunes e envolventes de edificios) y la creación de equipamientos (en caso de inexistencia u insuficiencia) en barrios de habitación social o de costes controlados e en que el municipio reconozca la incapacidad financiera de los propietarios para promover las obras de rehabilitación necesarias. PROREABILITA tiene como objetivo apoyar a los propietarios del edificio o vivienda en alquiler mediante el apoyo a la rehabilitación de la casas de personas de bajos ingresos, que no están incluidos en una área de regeneración urbana. Este programa también contempla el apoyo a la

intervención coercitiva de los municipios en situaciones de viviendas de baja calidad, desarrollando nuevos recursos legales de compensación financiera.

Con estos programas, el ejercicio de la rehabilitación se vuelve más amplio, no sólo centrado en el edificio en si mismo. Por otra parte, hay una clara discriminación positiva de la rehabilitación en contra la nueva construcción.

Más recientemente en el cuadro de las políticas de ciudad la habitación empieza a ser mirada como un elemento fundamental de la calidad de vida. Y consecuentemente los programas habitacionales aparecen encuadrados en otros, designadamente, en los de la política del POLIS XXI. El busca involucrar y articular de forma integrada los diferentes componentes vitales de una ciudad, entre los que destaca la vivienda. Efectivamente, el POLIS XXI fue un gran paso para poner "punto a punto" la rehabilitación y la habitación ya que valoran la función de la vivienda como un elemento clave para la regeneración de las ciudades. Esta política expresa la necesidad de promover el acceso a la vivienda a la vez que pedía la articulación de la política de habitación con la recalificación urbana de áreas críticas, abandonas y obsoletas. Sin embargo, el logro de estos objetivos implica necesariamente la existencia de fuentes de financiación y en este caso, estas fuentes incluyen los recursos públicos nacionales y comunitarios, estos últimos originarios de otros programas operacionales, y también instrumentos de financiación europeos, tales como el Mecanismo Financiero del Espacio Económico Europeo (EEE) e, en particular, el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Además de estas fuentes, se fomentará colaboraciones público-privadas para que haga una participación efectiva de los fondos privados. Para los programas respaldados por el Presupuesto del Estado hay que destacar, los anteriormente referidos, el PROHABITA (facilitar el acceso a la vivienda, y incluye soluciones para la rehabilitación de viviendas), el PROREABILITA (apoyo a la rehabilitación de edificios) bien como los otros que ya existen con este fin. Otro aspecto que es importante describir son los tipos de medidas previstas en POLIS XXI en el contexto de la regeneración urbana. Aunque en los últimos años ha habido una clara tendencia a intervenir sólo en los centros urbanos consolidados, en la actualidad se reconoce la necesidad de aplicar los principios de la regeneración urbana en diferentes áreas. Por lo tanto, están previstos los siguientes tipos de acciones: operaciones integradas de recualificación y inserción urbana de barrios críticos; operaciones de recuperación y cualificación ambiental de áreas periféricas y refuncionalización de áreas abandonadas o con usos obsoletos; operaciones integradas de valorización de áreas de excelencia urbana (centros históricos, frentes ribereñas, etc.) y proyectos integrados de mejoría del ambiente urbano. En el ámbito de la política de ciudades POLIS XXI están previstas 60 operaciones de rehabilitación urbana y ambiental de áreas periféricas y refuncionalización. En este contexto y para lograr los objetivos de POLIS XXI viene otra iniciativa importante del gobierno – la elaboración del Plan Estratégico de Habitación (PEH) 2008-2013. El reconocimiento de los cambios profundos en la sociedad y de las políticas actuales con cambios significativos en las dinámicas habitacionales derivadas, en particular, los cambios en los mercados financieros, las formas de vida y las necesidades socio-culturales de las poblaciones y, simultáneamente, la constatación de problemas y carestías muy persistentes al nivel de las necesidades de vivienda, por un lado, y la necesidad de clarificar de modo substantivo la alteración del papel del Estado, para llevar a cabo una actuación predominantemente horizontal y transversal, en el marco de la cooperación y la coordinación más eficaz, tanto en términos de las políticas sectoriales convencionales, como en términos de las nuevas asociaciones para la ejecución de la política de vivienda, por otras palabras, contribuyen para replantear la política de vivienda.

El PEH tiene dos misiones importantes, garantizar una vivienda adecuada para todos los ciudadanos y promover la calidad de vida de los mismos. Sin embargo, el cumplimiento de estas misiones depende de la consecución de varios objetivos, a saber, favorecer el acceso a personas con dificultades de vivienda, el vínculo entre la política de vivienda y otras políticas y los crecientes niveles de eficiencia y eficacia en gestión y financiación pública. Todo esto es posible

sólo si existe realmente una política de rehabilitación de viviendas privadas y públicas. Esta política debe, en primer lugar, actuar con prontitud, a través de la recuperación de intervenciones de en las propiedades degradadas y, en segundo lugar, para intervenir en escalas más amplias en un intento de insuflar vida a las zonas consideradas críticas y degradadas. La introducción de este eje en el PEH está especialmente centrada en la reconocida necesidad de revivificación del parque habitacional urbano degradado.

En conclusión podemos decir que Portugal llegó con cierto retraso al proceso de rehabilitación y los programas creados en esta área no fueron efectivos en la práctica. Sirvió, sin embargo, para sensibilizar la gente y las autoridades locales de la importancia de esta cuestión. Sin embargo, los progresos que ha fueran alcanzados requieren la superación de las debilidades identificadas en este trabajo. La primera se refiere a las estadísticas por el que se puede concluir que no existen datos reales y validados para permitir una evaluación precisa de la realidad. Esta cuestión representa una fragilidad del sector y dificulta la evaluación de las necesidades de inversión. Los indicadores en los censos de población y vivienda, no tienen un detalle suficiente para determinar la necesidad real de la rehabilitación. Por último, señalar que la ineficacia de los programas de rehabilitación habitacional analizados resulta no sólo de las dificultades administrativas y burocráticas, pero también de las relativas a la no consideración de cuestiones importantes, tales como las características físicas y de construcción de las viviendas, su condición estructural, la viabilidad técnica y económica de las intervenciones y su impacto sobre la calidad de vida y la mejora de los centros urbanos donde se ubican. Hoy, todos reconocemos la importancia de la rehabilitación habitacional, pero dadas las perspectivas actuales todavía es necesario superar muchos obstáculos.

5. Bibliografía

DOMINGUES, Álvaro (2002) *Novas Paisagens Urbanas. Jornal de Arquitectura* n.º 206, Maio – Junho de 2002, Lisboa.

Flores, Joaquim (1998) *Planos de salvaguarda e reabilitação de Centros Históricos em Portugal*. Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

Guerra, Isabel *et al.* (1999) *A Baixa Pombalina – diagnóstico, prospectiva e estratégia de actores*. Celta Editora, Oeiras.

Magalhães, Andreia Alves (2000) *Reabilitação urbana em Lisboa: uma abordagem ao núcleo antigo da cidade*. Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

Mendes, Maria Clara (1990) *O Planeamento Urbano na CE: evolução e tendências*. Dom Quixote, Lisboa.

Paiva, José Vasconcelos *et al.* (2006) *Guia técnico de reabilitação habitacional*. Laboratório Nacional de Engenharia Civil e Instituto Nacional de Habitação, Lisboa.

Portas, Nuno *et al.* (2003) *Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Serra, Nuno (2002) *Estado, Território e Estratégias de Habitação*. Quarteto Editora, Coimbra.